

「災害文化」という視点 ー「自助・共助・公助」から「まちづくり」へー

岩 佐 峰 雄

はじめに

著者はリハビリテーション学部2年生に「保健福祉学」(必修)を講義している。その視点として、1) 基本的人権の主体としての個人が本邦では大切にされているか(注1)、2) 医療従事者として知り置くべき医学的問題(注2)を認識し、自分自身の意見をもっているか、の2点を考えている。これらの点は、近い将来臨床の現場に立つであろう学生にとって極めて重要なことと考えている。

「保健福祉学」の講義を進めるための教科書として使用している書籍[1]には「災害援助」についての記載があるが、「災害救助」および「災害弔慰金、災害障害見舞金と災害援護資金」に限られた内容のみである。さらに、最近の新聞報道[2]によれば、能登半島地震(本年、2007年3月25日午前9時42分発生、震度6強・マグニチュード6.9、震源地は輪島市の南西約30キロ、深さ約11キロ、死者1名・負傷者170名)で被災した輪島市において仮設住宅への入居が4月28日に開始された。地震発生から実に1ヶ月を経過してのことである。輪島市内すべての仮設住宅への入居はさらに1ヶ月後に完了するという。つまり、この1～2ヶ月間被災者は避難所や親類・知人のもとで不自由な生活を余儀なくされていたことになる。国や自治体の力はこれほどまでに脆弱なものかと愕然とする思いである。避難所での生活がどれほど劣悪なものか、報告は多数にのぼる[3、4、5]。旧来、「治山治水は国の仕事」と言われるように、災害、特に自然災害への備えや防災などは国や自治体の仕事だとする考え方は根強い。

本稿では、自然災害に関わる文化を視座として、「治山治水は国の仕事」を

検証し、さらに行政が目指す災害時の「自助・共助・公助」の意味や、そこから見えてくる「ボランティア活動」や「まちづくり」について考えてみたい。

災害文化

「災害文化」という言葉自体はこれまでも使用されている。例えば、インターネットのキーワードとして入力・検索してみると幾つかのサイトを読むことができる。しかし、ここでは「災害」や「文化」とは何かを、再度確認しておきたい。広辞苑(岩波書店、第5版)には、次のような記載がある。

さい - がい 【災害】 異常な自然現象や人為的原因によって、人間の社会生活や人命に受ける被害。

これによれば、いわゆる「災害」は以下の如く広範囲なものが含まれることになる。

異常な自然現象によるもの：

天災・・・・・・地震、暴風、豪雨、土石流、津波、火山活動 など

人為的原因によるもの：

人災、事故・・火災、航空機事故、列車事故、交通事故 など

テロ・・・・・・自爆テロ、バイオテロ など

その他・・・・公害 など

いずれの災害も人間の社会生活に被害をもたらし、人命を脅かすものだが、「天災(自然災害)」では被災地は広い範囲に及び「人災、事故」や「テロ」の場合には被災地は限局された狭い範囲に留まることが多い。

一方、「文化」については、次のように記載されている。

ぶん - か 【文化】 ③ (culture) 人間が自然に手を加えて形成してきた物心両面の成果。衣食住をはじめ技術・学問・芸術・道徳・宗教・政治など

生活形成の様式と内容とを含む。文明とほぼ同義に用いられることが多いが、西洋では人間の精神的的生活にかかわるものを文化と呼び、技術的発展のニュアンスが強い文明と区別する。(下線は著者による)

「災害文化」を標榜する以上、その守備範囲をある程度明らかにしておくことも必要と考えられる。上記の「災害」と「文化」の共通部分に存在している学問分野として考えられるものを図1に挙げた。ここでは、「災害」を「自然災害」に限定し(注3)、「文化」を説明するための述語(下線を付した)との共通部分で考えられる領域を学問分野として示した(注4)。「災害文化」としてカバー可能な分野は広範囲におよび、それぞれの分野について興味が尽きることはない。

「災害文化」の守備範囲が広いことは、既存の諸分野と重複することが懸念される。しかし、それぞれの分野のすべてが重複するとは考えがたい。例えば、「危機管理学」などでは多くの部分での重複が考えられるが、それぞれの分野での研究成果が相俟って、地域住民が「安心」して生活できる「安全」な環境が整い、「防災、減災」が実現されると考えられる。

自助・共助・公助

少し具体的な問題を検討しておきたい。それは「災害」に対する行政の基本的な姿勢についてである。京都大学防災研究所所長の河田恵昭は、次のように述べている[6](注は著者による)。

防災体制の基本は、自分の命は自分で守る、まちの安全はみんなで守る、自治体は地域のインフラ整備を進めるという自助、共助、公助(注5)という言葉が非常にポピュラーになっていますが、いわゆる個人、家族、地域、自治体のパートナーシップが重要だといっているわけです。問題

は、住民が自助、共助、公助というときには、残念ながら住民は自助が1で公助が7だと思っています。実際に、戦後の15年間続いた自然災害の特異時代、これは15年中13年間、毎年死者が1,000人以上の自然災害が発生した当時も、阪神・淡路大震災もそうですが、自助が7です。しかし、住民の多くは防災は行政の仕事だと災害前には思っていますが、起これば実態は自助が7です。自力更生が現実です。この誤解があるかぎり、災害対応は行政が一生懸命やっても批判されます。

また、

例えば高知市のいくつかの町内会では、南海地震がきて10メートルを越える津波がやってくるから、避難路や避難場所を整備してくれと、住民が市に何度も陳情に行きました。2年間、高知市は何もしなかったために、仕方がないと自分たちでやり始めた。そのときに高知市が支援を出しました。このことで市は、できた避難施設、避難道路の維持管理を住民にもちかけました。いきなり行政が手を出してしまうと住民の自主性が損なわれます。しかし、住民が自分の問題として動き始めると、維持管理もそういう延長上でやることができます。住民が行政は頼りにならないから自分たちでやろうとか、やり始めたときに行政が幾ばくかの財政的な支援、あるいは情報支援を行うとそれが生きてくる。そういう意味で、高知市は非常に賢かった(注6)。

さらに、

これは市民社会における「ころざし」の問題ですが、フランスのJ.J. ルソーという哲学者が市民主義について「本当に自由な国では、市民たち

は万事自分の手で行い、何一つ金づくではすませない」と書いています。もっと簡単にいうと、市民社会とは自腹を切ってもやるというそういう社会であるということです。防災事業をやるのに自分は何もせずに自治体や国に金を出せというのは、市民社会ではないということをいっているのです。

これらのことは、「治山治水は国の仕事」という言葉を反芻し直し、あらたな意味づけを迫っている。「治山治水は国の仕事」とは、公助としてのインフラ整備のみを指し示しているのであって、被災者個人の生命や財産（注7）、町内の防災、しいては町の安心・安全について行政が責任を持つということではないと理解すべきである（注8）。つまり、「治山治水は国の仕事」という言葉自体に誤りは無く、意味の拡張、拡大解釈は許されない（注9）。

ルソーのいう市民社会を実現するための自助・共助を実現するための一つの方策としての「ボランティア活動」を見直す必要もある。「共助」の一端としてのボランティア活動は極めて深い意味を持つものとなる（注10）。

平成17年、2005年10月1日現在、本邦の65歳以上の老人は約2567万人であり、その内独居する人は約407万人である。本邦の世帯総数は約4704万世帯で、65歳以上の老人がいる世帯は約1853万世帯とされている[1]。すなわち、町内を見回せば、2.5世帯に1世帯は65歳以上の老人が居て、11余軒に1軒は65歳以上の老人が1人で生活しているという現実がある。被災地域が広いという特徴をもつ地震や豪雨などの災害に見舞われたとき、「これらの老人は自分の命を自分で守ることができるのか」、「町内の人たちは本当に共助することができるのか」、「ボランティアこそが本当に力になってくれるのではないか」、「その中での行政の役割は何か」などなど考えれば、このこと自体がまさに「まちづくり」そのものであると考えられる。

「独居老人の生命や財産を誰がどのように守るのか」、「被災後の生活は何処

でどのようなものとなるのか」、普段から家庭ごとに、あるいは隣近所と考えておく必要がある。ここには自助・共助・公助から発せられる「まちづくり」が厳然として存在している。

まとめ－「災害文化論」は可能か－

「災害文化」について記述した。「災害文化」という視点に立つと新しい学問分野が見えたり、「ボランティア」や「まちづくり」などに対する新しい視野が広がる。科学の一分野としての「災害文化論」が成立するのではないか。その目標とするところは、「安全・安心」、「防災・減災」、「まちづくり」などである。特に「まちづくり」という観点からは、より実践的な学問としての「災害文化論」が可能と考えている（注11）。

注1：著者自身は本邦では個人が大切にされていると実感できる場面が少ないのではないかと考えている。その根拠はいくつか挙げることができる。ここでは1) 親子鑑定と2) 非嫡出子に対する養育費の現状を記しておくこととする。親子鑑定とは、生物学的な親子関係の存否を科学的な検査によって明らかにすることである〔7〕。本邦における親子鑑定は年間300余件実施されている。これに対して人口が本邦の約2/3であるドイツでは年間に1万件以上実施されている〔8〕。日独間でこれ程の差が生じる理由は制度そのものにある。ドイツでは新生児の父親が記載されることなく「出生届」が提出されると、当該新生児の養育費はすべて国庫負担となる。即ち、非嫡出子で認知されない子の養育費は国が負担することになる。行政は出費を削減する目的で父親探しをする結果、年間10000件以上もの親子鑑定が実施されることになる。一方、本邦では親子鑑定の目的が「認知請求」である場合がほとんどであり、総人口の割には親子鑑定の実施数は少ない。また、非嫡出子を認知した場合には当該児の養育費を支払う義務が生じるが、これとて完納される例は少なく、本邦では父親の責任は曖昧にされる場合が多い。

注2：「保健福祉学」のシラバスに記した如く、「高齢化社会」、「保健福祉の法的根拠とその歴史」、「健康日本21」、「介護保険法」、「医療保険」、「年金制度」、「個人情報保護法」、「成年後見制度」、「インフォームドコンセント」、「ソーシャルワーク」、「グループホーム」など本来保健福祉学の中で取り上げるべき項目に加えて、講義ごとに、「介護の社会化」、「児童虐待」、「安楽死」、「脳死と臓器移植」、「出生前診断」、「ドメスティックバイオレンス」、「ハラスメント」、「優性思想とらい予防法」、「治療拒否」、「患者の取り違え」、「病名の告知」、「理学療法士及び作業療法士法」などについて解説を加え、各学生自身の意見を記述することを課題としている。

注3：本来の「災害」には「人為的原因によるもの」も包括されるべきものである。しかし、「人為的原因によるもの」をも「災害」に含めると検討すべき要素が複雑化する。本稿ではあえて「自然災害」に絞り込んで、検討課題をより鮮明にしておきたい。「人為的原因によるもの」については他稿に譲りたい。

注4：ここに挙げた学問分野は筆者の考えのみによって挙げたものであり、過不足があることは承知している。諸氏のご意見を賜りたい。

注5：初出は、2000年に制定された東京都震災対策条例の前文、「自助（自らの生命は自らが守る） - 公助（応急復旧活動の迅速化・地震に強いまちづくりの推進） - 共助（自分たちのまちは自分たちで守る）」とされている。

注6：筆者は、住民を騙し討ちにするような高知市の手法には賛成できない。災害時の基本は、「自助・共助・公助」であることを住民との共通認識とする努力が必要不可欠ではないか。故に、著者は高知市が賢いとは考えない。

注7：本邦では、いわゆる個人補償を原則とはしない。災害で被害を受けた場合、直接国や公共団体がその損害を弁償する制度はない。対極にある例として米国の場合を取り上げておきたい。米国では、一旦災害が起これば、地域の全世帯に無条件で援助が行われる。例えば、1994年のロサンジェルス地震後、家を失った2万人の被災者がアメリカ国内のいかなる地域に住もうと、その家賃を肩代わりする借家引換券が、議会が保証した財源によって、発行された。

注 8：白状すれば、著者自身も「治山治水は国の仕事」と考えていた。

注 9：極端で過激な理解かもしれない。しかし、このように考えると「われわれは何のために税金を支払っているのか」という疑問に行き着く。われわれの税金のどれほどの部分がインフラ整備に使用されているのか。また、毎年繰り返される、豪雨による堤防の決壊や土砂崩れ、土石流などにより奪われる住民の生命や財産、しいては住民の安全な生活についての責任は誰が負うべきか。いくつも釈然としない点が残るが、これらは今後の問題としておきたい。

注 10:「ボランティア活動」については、「行政の怠慢の結果を市民に押し付けるもの」、「ボランティア活動に参加することは自己満足に過ぎないのだ」と考えていた。

「ボランティア活動」を「共生社会への翼賛」とする意見もある。即ち、「～との共生」を旗印に、「ボランティア活動」ありき、「ボランティア活動に参加しなければ善良な市民ではない」との翼賛的な考えを警戒する意見もある[9]。ただし、著者は氏の論文内容については疑問に思う箇所が多く、全面的に賛意を持っているわけではない。

注 11：この点に関しても、諸氏のご意見を賜りたい。

謝 辞

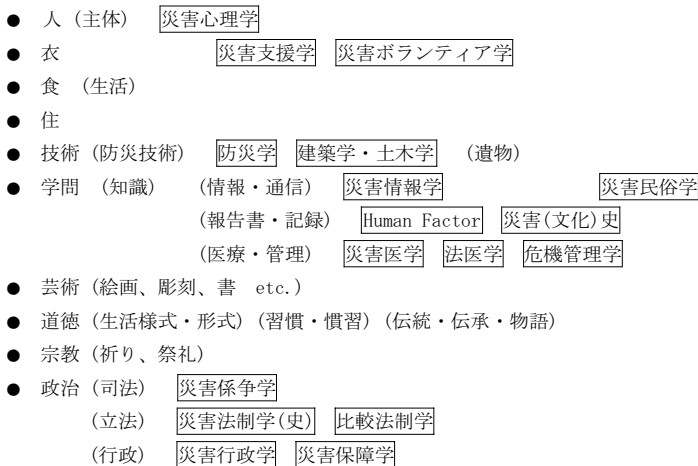
本稿は、第 1 回愛医総研 ROC 意見交換会（平成 19 年 6 月 28 日）での報告をまとめたものである。関係者に深く感謝いたします。

文 献

1. 『厚生 の 指標 臨時増刊 国民の福祉の動向』2006 年第 53 巻第 12 号，厚生統計協会．
2. 平成 19 年 4 月 29 日付朝日新聞朝刊
3. 松井 豊、水田恵三、西川正之『あ のとき避難所は 一阪神・淡路大震災のリーダーたち』ブレーン出版 1998.

4. 柏原士郎、上野 淳、森田孝夫『阪神・淡路大震災における避難所の研究』
大阪大学出版会 1998.
5. 小崎佳奈子『瓦礫の中のほおずきー避難所となった小学校の一教師の体験』
神戸新聞総合出版センター 1996.
6. 河田恵昭．事例に学ぶ危機管理．『災害対策と危機管理，市町村アカデミー
研修叢書』Vol.6 市町村アカデミー監修 ぎょうせい．
7. 中園一郎．親子鑑定と卵生診断．『エッセンシャル法医学』315
8. 岩佐峰雄．ドイツ・ミュンスター大学における親子鑑定．法医学の実際と
研究 1996;39:331-333.
9. 矢部史郎．虐殺・トリアージ・“生きた労働”の管理．現代思想 2006;
34-1: 98-105.

図1 「災害」と「文化」の集合部分から考えられる学問分野



（ ）内は著者によるキーワード